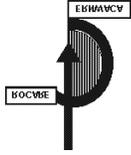




**United States Agency for International Development
Bureau for Africa, Office of Sustainable Development**



Reseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education

LE ROLE DES ONG DANS L'EDUCATION DE BASE AU MALI

Décembre 2001

United States Agency for International Development

Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education

LE ROLE DES ONG DANS L'EDUCATION DE BASE AU MALI

Bréhima Tounkara

Bamako, Mali
Décembre 2001

SIGLES ET ACRONYMES

AADec :	Association d'Appui au Développement Communautaire
ACDI :	Agence Canadienne pour le Développement International
AFVP :	Association Française des Volontaires du Progrès
BRAC :	Bangladesh Rural Advancement Committee
CED :	Centre d'Education pour le Développement
CADB :	Cellule d'Appui au Développement à la Base
CCA/ONG :	Comité de Coordination des Actions des ONG
CAP :	Centre d'Animation Pédagogique
CECO/ONG	Comité Exécutif de Coordination des ONG
CAEF :	Cellule d'Appui à l'Enseignement Fondamental
CRADE:	Cabinet de Recherche Appliquée au Développement de l'Education
CPS :	Cellule de Planification et des Statistiques Scolaires
CLD :	Comité Local de Développement
DNAFLA :	Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de la Linguistique Appliquée
FAO :	Food and Agricultural Organisation
FAEF :	Fonds d'Appui à l'Enseignement Fondamental
FENAPEM :	Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves
FAWE :	Forum for Women Education
GIE :	Groupement d'Intérêt Economique
IPN :	Institut Pédagogique National
IEF :	Inspection d'Enseignement Fondamental

PAAA : Programme d'Appui à Amélioration des Apprentissages

PAM : Programme Alimentaire Mondiale

PADI : Partenaires au Développement Intégré

PDEB : Programme de Développement de l'Education de Base

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PRODEC : Programme Décennal de Développement de l'Education et de la Culture

NEF : La Nouvelle Ecole Fondamentale

ONG : Organisations Non Gouvernementales

OMAES: Œuvre Malienne d'Aide à l'Enfance.

ROCARE : Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education

SNEC : Syndicat National de l'Education et de la Culture

TDRL : Taxes de Développement Local et Régional

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

USAID : United State Agency for International Development

WE : World Education

SOMMAIRE

	Pages
Liste des sigles et acronymes	i
Sommaire	iii
Résumé exécutif.....	v
Chapitre I : Problématique	1
1. La politique nationale de développement des écoles communautaires au Mali.....	2
2. Les premières expériences dans le CAP de San.....	2
3. L'expérience des écoles du village avec Save the Children USA.....	3
4. L'expérience de World Education	3
5. L'expérience d'Africare	3
6. L'expérience des écoles communautaires de la GTZ.....	3
Chapitre II : Objectifs et méthodologie de l'étude.....	5
1. Les objectifs de l'étude	5
2. Le plan d'analyse	5
3. Méthodologie de l'étude.....	5
Chapitre III : Contexte de l'émergence des ONG dans la gestion de l'éducation.....	6
1. La gestion de l'aide d'urgence par les ONG pendant les famines des années mille neuf cent soixante dix (1970)	6
2. La politique d'encouragement de la création des ONG par l'état pour faire face au chômage des jeunes diplômés.....	7
3. Le regroupement des ONG en coordination et en collectif d'ONG.....	9
4. La mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'intervention des ONG.....	9
Chapitre IV : Relations entre l'Etat et les ONG.....	11
1. Perception des ONG sur les caractéristiques et le rôle de l'efficacité des services étatiques.....	11
2. Perception des ONG par les représentants de l'Etat	12
2.1. Les points faibles.....	12
2.2. Les points forts tels que perçus par les représentants de l'Etat.....	13
2.2.1. L'efficacité des ONG dans la mobilisation et le développement des capacités des communautés.....	13
2.2.2. L'efficacité des ONG dans la mobilisation des ressources financières	14
2.3. Les points de controverse.....	14
3. Les facteurs d'amélioration des relations.....	15
Chapitre V : Les facteurs de succès du rôle des ONG dans l'élargissement de l'accès à l'éducation et dans la réduction des inégalités	17
1. Les ONG prêtes à prendre en compte les besoins des communautés	17
2. L'organisation des ONG à travers les mécanismes de coordination et leur regroupement en collectifs	17

3. Les ONG inscrivent leurs actions dans les priorités nationales de la politique éducative.....	17
4. Le PRODEC en tant que cadre favorisant l'implication des ONG.....	18
5. Le leadership de personnalités stratégiques favorables aux ONG.....	18
Chapitre VI : Relation entre les bailleurs de fonds et les ONG.....	20
1. Les contraintes dans les relations entre les ONG internationales et les bailleurs de fonds.....	20
1.1. Une programmation annuelle contraignante	20
1.2. Les contraintes liées aux missions de suivi.....	21
2. Relation entre bailleurs de fonds et ONG nationales	21
3. Relations entre les ONG nationales, les ONG internationales et les bailleurs de fonds.....	22
3.1. L'implication des ONG à travers l'approche de prestation de service avec livraison de produits.....	22
3.2. L'implication des ONG à travers la planification stratégique.....	22
Chapitre VII : Quelle légitimité et quel nouveau rôle pour les ONG dans la gestion de l'école ?	24
Quel sera le nouveau rôle des ONG ?	25
Conclusion	28
Bibliographie	29
Annexe.....	30

RESUME EXECUTIF

Le Mali est cité en exemple pour l'implication des ONG dans le développement de l'éducation. Ce caractère exemplaire tient non seulement à la part très importante que tiennent les ONG dans la mobilisation des ressources et dans l'amélioration de l'offre d'éducation mais également à leur implication même timide dans l'amélioration de la qualité de l'éducation.

✓ *Les ONG se sont essentiellement investies dans le développement des écoles communautaires au point que plusieurs observateurs ont tendance à assimiler la politique d'implication des ONG à celle de la promotion des ONG dans le secteur de l'éducation.*

Le rôle des ONG et surtout leur importance est diversement apprécié par les représentants de l'Etat et les bailleurs de fonds. La nature des relations entre les bailleurs de fonds, l'Etat et les ONG est fluctuante selon l'envergure nationale ou internationale de ces dernières. La problématique de l'intervention des ONG dans le secteur de l'éducation, essentiellement axée sur le développement des écoles communautaires aboutit à un certain nombre de constats et d'analyses souvent controversés.

Tout d'abord les ONG constituent un des acteurs les plus importants du système au regard de la place occupée par les écoles communautaires (plus de 30% en moyenne). Le constat est quasi général selon la plupart des acteurs et partenaires que leur rôle est en évolution croissante.

Cette grande implication s'explique entre autres par :

- L'idée unanimement partagée par les représentants étatiques, les acteurs de la société civile et les bailleurs que l'Etat n'est pas en mesure de répondre tout seul à la demande d'éducation revendiquée par les populations dans un contexte démocratique.
- La tendance des ONG à mettre l'accent sur les critères de compétitivité afin de bénéficier des ressources pour le développement leurs capacités et moyens au même titre que des entreprises privées dans un contexte de concurrence pour des ressources fort rares.
- La mise en place dans un premier temps d'une politique de «laisser faire» qui a permis aux ONG d'occuper la place laissée vacante par l'Etat dans l'amélioration de l'offre d'éducation.
- La politique d'élaboration progressive d'un cadre législatif et réglementaire favorisant à la fois l'implication des ONG et la multiplication des écoles communautaires.
- Les leçons tirées des premières expériences significatives des ONG et surtout leur capacité de réajustement face aux critiques de certains agents hostiles représentants de l'Etat.
- L'important rôle de promotion des ONG joué par certaines personnalités issues de la société civile ayant occupé des postes stratégiques dans la planification et la mise en œuvre de réforme des politiques éducatives.
- Le contexte de la réforme du secteur éducatif et de la mise en œuvre du processus de décentralisation qui favorisent l'implication à la fois des communautés et des autres

composantes de la société civile, rendant ainsi légitime le rôle des ONG dans le développement de l'éducation de base.

Le Syndicat National de l'Education et de la Culture et la Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves (FENAPEM) se montrent opposés à l'implication massive des ONG dans le secteur de l'éducation. La première structure les considère comme des caisses de résonance des bailleurs de fonds ayant comme volonté de « liquider l'école publique » en recrutant des enseignants non diplômés dans les écoles communautaires. Quant à la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves, elle est entrée en conflit avec la plupart des ONG parce que ces dernières font la promotion des comités de gestion d'école au détriment des Associations des Parents d'Elèves considérées comme n'appliquant pas les règles de la bonne gouvernance dans la gestion des écoles.

Une des valeurs ajoutées de la stratégie d'implication des ONG dans l'éducation au Mali est la structuration des ONG en coordinations nationales, en collectifs et en ONG nationales affiliées comme partenaires de grandes ONG internationales. Cette meilleure organisation a créé entre elles une solidarité dans le plaidoyer pour l'implication des ONG et pour la multiplication des écoles communautaires.

Leçons à tirer pour une expérience réussie d'implication des ONG :

- Les ONG sont en mesure d'expérimenter et de s'implanter solidement dans le secteur de l'éducation quand une politique de tolérance est mise en œuvre tôt dans le processus d'implication
- Dès qu'une masse critique des ONG est investie il s'avère nécessaire de légiférer et de définir les cadres et modalités d'intervention des ONG dans le développement de l'éducation.
- Les ONG arrivent à vaincre les résistances quand leurs actions s'inscrivent dans des secteurs où l'unanimité est faite sur un caractère prioritaire donné
- Le plaidoyer s'avère effectif quand les ONG s'affichent avec des ONG plus puissantes et même des bailleurs pour conduire un plaidoyer commun
- Les ONG ont d'autant plus de succès qu'elles mettent en avant les critères de compétitivité pour convaincre de la légitimité de leurs actions
- Le soutien de personnes-clés occupant des postes stratégiques dans le système éducatif est un facteur de succès dans la politique d'implication des ONG
- les résistances aux actions des ONG sont en grande partie vaincues par les évaluations des expériences éducatives menées par des experts indépendants et compétents.

CHAPITRE I

PROBLEMATIQUE

Le système éducatif malien est caractérisé par un taux brut de scolarisation parmi les plus faibles au monde malgré les récents progrès spectaculaires des dix dernières années. En effet les taux de scolarisation ont évolué en l'espace de 10 ans de plus de 100%, 23 % en 1989, 46 % en 1996 57% en 2001 et 63% en 2002. Cette progression spectaculaire est le fruit de la politique éducative qui s'est résolument orientée vers la multiplication des initiatives et des acteurs de manière à accélérer l'amélioration de l'accès à l'éducation face à l'explosion de la demande et à la structure très jeune de la population (45% de la population a moins de 15 ans).

Dans cette accélération de l'expansion du système éducatif les ONG jouent un rôle considéré comme l'un des plus importants dans la Sous Région. Un rapport d'étude sur le rôle des ONG dans l'éducation a montré que ces dernières ont mobilisé plus de 100 milliards pour le développement de l'éducation au Mali. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Mali est cité en exemple dans l'implication des ONG dans le développement de l'éducation en Afrique.

Dans ce cadre la plupart des ONG ont inscrit leurs actions essentiellement dans le domaine de la création et du développement d'écoles communautaires, autrement des écoles créées et gérées par les populations elles-mêmes. Les communautés gèrent aujourd'hui des milliers d'écoles grâce au développement de leurs capacités suite à l'appui de nombreuses ONG nationales et internationales intervenant dans le secteur de l'éducation au Mali. De plus elles se sont investies à former les populations dans la mobilisation des ressources et dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles. Pour le démarrage du Programme Décennal de Développement de l'Education et de la Culture (PRODEC), le Président de la République du Mali a lancé solennellement le 20 novembre 1999 le slogan qui constitue aujourd'hui l'axe référentiel du PRODEC « un village une école ou un centre d'éducation pour le développement (CED) suivi du mot d'ordre « une commune, une ONG ».

Les expériences d'écoles communautaires développées par les ONG ont rencontré beaucoup de succès notamment en améliorant l'offre d'éducation de manière très significative. Le nombre des écoles communautaires a augmenté de manière spectaculaire entre 1994 et 1995 (176 écoles communautaires) et entre 1998 et 1999 (1728 écoles communautaires) pour représenter actuellement 31,7% des écoles primaires au Mali¹. Rien que dans la région de Koulikoro, les écoles communautaires développées par une seule ONG internationale et ses ONG partenaires contribuent à plus de 14% du taux de scolarisation dans la Région. De plus les acquis sont très importants sur le plan du processus d'implication de la communauté dans une gestion plus participative et appliquant les règles de bonne gouvernance. Au plan de la qualité de l'enseignement, la plupart des évaluations commanditées par les ONG elles-mêmes ont montré que les élèves des écoles communautaires font des acquisitions comparables et souvent supérieures à celles de leurs camarades des écoles publiques. Ce sentiment de satisfaction a même incité certains bailleurs à encourager une plus grande allocation budgétaire aux ONG pour leur participation au développement de l'éducation de base. Pour l'exercice 2000-2001 l'USAID a accordé près des ressources plus importantes qu'elle consacre aux activités des structures nationales et régionales aux ONG pour l'amélioration de l'éducation de base. Il faut cependant

¹ Cissé et al. (2000).

noter que dans certains cas les résultats des élèves de certaines écoles communautaires à l'examen de fin de premier cycle de l'enseignement fondamental écoles communautaires sont en progression mais inférieurs à la moyenne nationale.

Les évaluations ont révélé également d'autres faiblesses des expériences d'écoles communautaires mises en œuvre par les ONG et leurs partenaires. En effet, les critiques les plus adressées aux écoles communautaires sont les suivantes :

- la faible implication des structures nationales dans la mise en œuvre des programmes des écoles communautaires ,
- la tendance à recruter des enseignants non qualifiés,
- le non respect de la carte scolaire,
- l'insuffisance des stratégies de pérennisation après le retrait de l'ONG et/ou du bailleur
- Le non respect en partie du programme officiel par certaines expériences.

1. La politique nationale de développement des écoles communautaires au Mali

La politique des écoles communautaires s'est imposée au gouvernement malien suite à une conjonction de facteurs contextuels et structurels. La première tendance a été constituée par la création spontanée d'un certain nombre d'expériences d'écoles communautaires par les communautés en manque de scolarisation pour leurs enfants dans un premier temps. Ensuite il été constaté la multiplication d'écoles communautaire par les ONG internationales et nationales au point que plusieurs observateurs établissent une équivalence entre la politique de promotion des écoles communautaires et celle d'implication des ONG dans la mise en œuvre de la politique. *Les écoles communautaires apparaissent comme le créneau des ONG éducatives.* De plus le Projet de développement de l'Éducation de base financé entre autres par l'USAID, a mis en place un important fonds de développement des écoles à l'initiative des populations appelé Fonds d'Appui à l'enseignement Fondamental (FAEF). Pour bien comprendre l'avènement des écoles communautaires et surtout le rôle des ONG dans cette politique, il est nécessaire de relater quelques une de ces expériences.

2. Les premières expériences dans le CAP de San

L'une des plus anciennes expériences d'école communautaire d'après indépendance date de 1963. Elle a existé dans un village de Koutiala, Zansoni, près de M'Pessoba.

Des années plus tard, des écoles communautaires vont être créées et développées dans la circonscription d'enseignement de San. Elles ont été des initiatives purement locales des populations dans leur volonté d'avoir une école suite à l'incapacité de l'Etat de leur en offrir. Ces premières initiatives ont été encouragées et accompagnées par l'Inspection de l'enseignement fondamental.

3. L'expérience des écoles du village avec Save the Children USA

Le deuxième événement qui a marqué l'émergence des écoles communautaires est la création des écoles du village dans la zone de Kolondiéba avec l'appui de l'ONG « Save the Children » USA. Cette expérience considérée comme inspirée du BRAC au Bangladesh a déclenché un véritable engouement pour la scolarisation de masse chez les communautés. Le programme évolue en 3^{ème} Région depuis 1992 dans les 7 cercles en partenariat avec 12 ONG partenaires et regroupe 782 écoles communautaires dont 132 sont gérées directement par Save et 650 par les ONG partenaires.

Ainsi, suite aux différentes évaluations et séminaires nationaux de réflexion notamment sur la passerelle avec le système éducatif classique, les écoles du village ont été transformées en écoles communautaires avec l'application du programme officiel. Le programme dans sa mise en œuvre s'est beaucoup appesanti sur l'utilisation des ressources humaines du ministère de l'éducation, notamment pour la réalisation des outils pédagogiques comme les curricula. L'ONG quant à elle, organise les formations initiales dont le premier volet est conduit par elle-même et le volet didactique en collaboration avec le Centre d'Animation Pédagogique (CAP).

4. L'expérience de World Education

World Education, une ONG internationale américaine a développé en partenariat avec les Directions Régionales de l'Éducation de Koulikoro, de Bamako et de Ségou des formes d'écoles communautaires impliquant près d'une dizaine d'ONG nationales partenaires, les Académies d'enseignement et les Centres d'Animation Pédagogique (CAP). Ces écoles communautaires appliquent le programme officiel. Les évaluations de cette expérience ont notamment montré des acquisitions très importantes des élèves, une implication efficiente des communautés et surtout le développement de leur capacité à gérer l'école dans une démarche de gestion démocratique.

5. L'expérience d'Africare

Africare, une autre ONG américaine, intervient dans la Région de Ségou à travers la création de 87 écoles communautaires dans la zone du projet « Jeunesse Santé Education » financé par l'USAID. L'évaluation de cette expérience a révélé des acquis très appréciables dans l'atteinte des objectifs d'accès et de qualité. A l'analyse, il est apparu que l'ONG internationale et ses ONG partenaires ont tiré beaucoup de leçons des expériences antérieures en impliquant à tous les niveaux, les acteurs, partenaires et bénéficiaires.

6. L'expérience des écoles communautaires de la GTZ

Dans le cadre de la coopération entre le gouvernement malien et la République Fédérale d'Allemagne, un programme d'écoles communautaires a été implanté dans la région de Mopti qui est une région de concentration de la coopération allemande au Mali. A la date d'aujourd'hui, ce programme gère 34 écoles communautaires appliquant le programme officiel. Le programme apporte un soutien aux communautés bénéficiaires en prenant en charge 50% du salaire des maîtres en première année et 25 % en 2^{ème} année. En 3^{ème} année, les communautés prennent la totalité du salaire des enseignants en charge. Tous les enseignants bénéficiaires reçoivent un

soutien en animation formation des enseignants d'une manière régulière et continue. Selon le conseiller pédagogique chargé du suivi de cette expérience, « Les évaluations régulières effectuées à chaque phase ont montré que les écoles communautaires ont des rendements très élevés ».

CHAPITRE II

OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Objectifs de l'étude

Le but principal de cette étude est de documenter le processus d'implication progressive des ONG dans une démarche historique et critique afin de partager les leçons apprises avec les pays engagés dans la même politique.

1. Les objectifs

- identifier le cheminement des ONG dans leur implication dans le développement de l'éducation de base en mettant l'accent sur les événements marquants en terme de facteurs de facilitation ou d'obstacles à l'intervention des ONG
- décrire les difficultés vécues dans les relations entre les acteurs gouvernementaux, les élus, les ONG et associations et les bailleurs de fonds
- identifier les facteurs de valeur ajoutée ou non du rôle des ONG et associations
- tirer des leçons permettant d'anticiper et de proposer des solutions éventuelles aux pays ayant engagé une politique similaire d'implication de la société civile dans la mise en œuvre de la politique éducative

2. Le plan d'analyse

Les analyses effectuées sur le rôle des ONG sont essentiellement fondées sur le postulat qu'une implication plus accrue des ONG est souhaitée dans le contexte démocratique dans lequel le Mali est engagé. Cette position est une option délibérée parce que conforme à la politique globale de développement socio-économique et culturel.

3. Méthodologie de l'étude

La présente recherche a été menée selon une méthodologie essentiellement qualitative et exploratoire. Les données ont été collectées auprès des structures et personnes telles que résumées dans le tableau 1 en annexe.

Les instruments de collecte de données sont :

- ✓ l'analyse documentaire,
- ✓ les entretiens individuels,
- ✓ les entretiens collectifs,

Les analyses de données ont été faites sur la base des analyses de contenu.

CHAPITRE III

CONTEXTE DE L'EMERGENCE DES ONG DANS LA GESTION DE L'EDUCATION

On peut analyser l'évolution du rôle des ONG dans les programmes de développement en général et dans le domaine de l'éducation en particulier, selon quatre grandes étapes:

- L'étape de la gestion de l'aide d'urgence par les ONG pendant les famines des années soixante dix .
- L'étape de la politique de l'encouragement de la création des ONG par l'état pour faire face au chômage des jeunes diplômés.
- L'étape du regroupement des ONG en coordination et en collectifs.
- L'étape de la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'intervention des ONG dans l'éducation.

1. La gestion de l'aide d'urgence par les ONG pendant les famines des années mille neuf cent soixante dix

L'implication des ONG dans la mise en œuvre des programmes de coopération entre l'Etat et les bailleurs de fonds a pris naissance au cours de la gestion de l'aide d'urgence déclenchée lors de la sécheresse des années 1972–1973. Dans un premier temps les aides d'urgence ont été envoyées par des donateurs comme la France, l'USAID, l'Allemagne et distribuées aux populations sinistrées par l'intermédiaire direct des services de l'Etat. Des services rattachés avaient été créés pour ce faire et l'implication de l'armée a été intensive. Cette aide d'urgence a, la plupart du temps, été « détournée » dans tous les pays concernés. C'est ainsi qu'on a parlé des « villas de la sécheresse » au début des années mille neuf cent soixante dix au Mali. Cette nouvelle situation a alors obligé les donateurs à chercher une alternative à l'implication des services de l'Etat en s'appuyant notamment sur les ONG et les organes spécialisés des organisations internationales comme le PAM, l'UNICEF et la FAO.

La situation de suppléance par les ONG était de facto acceptée par les Etats qui n'avaient plus la légitimité de revendiquer une intervention exclusive des services publics, non seulement dans la gestion de l'urgence, mais également, plus tard, dans la mise en œuvre des programmes de développement. Cette crise de confiance dans les services gouvernementaux a été encore accentuée par le fait que les Etats ne parvenaient pas à jouer le rôle de développement que les populations attendaient d'eux : à savoir adapter l'action de développement aux besoins spécifiques. Devant ces situations d'urgence les décideurs n'avaient pas le choix. Cette position de force des bailleurs et des ONG a créé entre ces deux entités (donateurs et ONG) une solidarité traditionnelle perçue comme une complicité par les responsables des services techniques de l'Etat. Pour illustrer cette complicité les représentants d'un des syndicats d'enseignants a taxé les ONG d'être « des antennes des bailleurs de fonds qui veulent contrôler notre pays ». Un des événements majeurs qui a contribué à l'accroissement du rôle des ONG dans les politiques globales de développement est l'émergence dans les années 1980 des politiques d'ajustement structurel. Ces politiques prônent entre autres, le désengagement de l'Etat de la quasi totalité des secteurs de production. Elles ont également mis l'accent sur le rôle dynamique de la société

civile comme garant et contrôleur social de l'application des règles de bonne gouvernance démocratique.

Un facteur contextuel non moins important de l'émergence du rôle des ONG dans les secteurs clés du développement est l'adoption de la politique nationale de décentralisation. Rappelons que le Mali est un pays phare dans l'expérimentation de la décentralisation intégrale mise en œuvre depuis 1998. Jusqu'à présent habituées à accepter des politiques de développement conçues comme des recettes dictées du centre par les décideurs administratifs, les communautés ressentent le besoin de prendre leur destin en main. Aussi les ONG se sont données comme tâches de développer les capacités des communautés à identifier leurs problèmes, à réfléchir aux solutions, à mobiliser les ressources y afférents et à pérenniser leurs programmes de développement. Toutes les campagnes de sensibilisation de la mission de décentralisation ont valorisé la nécessité de faire accompagner les communautés par des partenaires opérationnels de terrain. Afin de pérenniser les actions engagées le développement des capacités des communautés et plus tard des collectivités décentralisées à prendre en charge leur propre développement a été mis en avant. L'étude montrera plus tard si cette mission des ONG est légitime ou pas.

2. La politique d'encouragement de la création des ONG par l'Etat pour faire face au chômage des jeunes diplômés

Il est à noter que l'éclosion du contexte démocratique au Mali a favorisé le développement rapide de la société civile à travers la création d'une multitude d'associations à but non lucratif et de groupements d'intérêt économique (GIE). Ces associations se sont vite transformées en ONG suite aux facilités accordées par le nouveau contexte politique. Ainsi de 1991 à nos jours plus de 1412 ONG ont vu le jour. Il est enregistré au niveau de l'administration territoriale près de 100 nouvelles ONG chaque année. Il faut rappeler que le développement de cette vie associative ne s'est pas immédiatement accompagné d'une évolution conséquente des textes législatifs et réglementaires relatives à la gestion des associations. Le vide juridique en matière de création d'association a obligé l'état à enregistrer les organisations en leur délivrant un récépissé. Il existe même des dispositions conduisant à une reconnaissance de fait des ONG si la requête ne reçoit pas de réponse dans un délai légal de 3 mois. Il est curieux de constater que les associations et ONG au Mali sont encore régies par l'ordonnance No 41 PCG du 28 Mars 1959. Cette ordonnance relative à la vie associative a été signée le 2 août 1988. A partir de la révolution démocratique de 1991 il été constaté « une libéralisation sauvage des ONG ». La prolifération des ONG résulte également du fait qu'il n'existe aucune disposition qui empêche une ONG de se constituer après la constitution d'une association. Cette situation est différente selon les responsables de la cellule nationale chargée de la gestion des ONG, de la situation des pays comme le Sénégal ou le Niger. En effet dans ces pays il faut 3 à 4 ans et le quitus de la population pour qu'une association puisse devenir une ONG.

✓ *Une des raisons essentielles de l'accroissement vertigineux du nombre des ONG est que ce développement a été planifié par le gouvernement lui-même en tant que réponse au chômage des jeunes diplômés. A ce titre le gouvernement signe avec les ONG un accord cadre dans lequel sont définies les obligations de chaque partie. Dans cet accord cadre des avantages fiscaux importants et des appuis institutionnels sont accordés aux ONG. Un des avantages exigé par les ONG est la reconnaissance d'utilité publique afin de bénéficier des subventions de l'Etat.*

En retour, parmi les obligations des ONG se trouve entre autres une clause sur la nécessité de recruter des jeunes maliens au sein du personnel. Cette particularité malienne est reconnue non seulement par les ONG elles-mêmes et leurs collectifs, mais également par les représentants de l'Etat. La tendance des ONG à se comporter comme des entreprises est en apparence antinomique avec la philosophie de base du mouvement associatif des ONG.

✓ *Les ONG prônent avant tout le travail et l'engagement bénévoles de leurs adhérents mais se comportent comme des entreprises pourvoyeuses d'emplois pour les jeunes diplômés. Cette spécificité confère aux relations entre l'Etat et les ONG un caractère tout particulier dans la mesure où la légitimité des ONG est souvent remise en cause par les représentants de l'Etat. Ces derniers présentent souvent les ONG comme des entreprises privées recherchant le profit. Le comportement de la plupart des ONG confirme que leur motivation n'est pas totalement bénévole. Les principaux représentants des ONG se comportent plus comme des représentants d'entreprises qui doivent faire preuve de compétitivité pour survivre et se développer.*

Selon les responsables de certaines ONG partenaires des grandes ONG internationales, les procédures adoptées par les ONG internationales pour identifier leurs ONG partenaires sont généralement basées sur la compétition. Face à la raréfaction des ressources, les ONG développent un esprit d'entreprise pour maintenir leur compétitivité et préserver leur image de marque. Toutefois, les quelques ONG ayant acquis une grande notoriété font ombre aux nouvelles ONG ayant des capacités limitées. Cette tendance est attestée par le fait que les grandes ONG internationales, ont presque toutes les mêmes ONG comme partenaires. La sélection d'une ONG pour un programme bien donné lui confère encore plus de chance d'être sélectionnée par un autre programme au détriment des nouvelles ONG peu compétitives.

C'est en 1988 que le Gouvernement du Mali a désigné le Ministère de l'Administration Territoriale pour gérer la vie des ONG. Une cellule dénommée « cellule de coordination des activités de développement à la base » a été créée. Elle coordonne les activités en centralisant les rapports d'activités des ONG. Il faut rappeler que l'accord cadre qui est signé avec le gouvernement prévoit comme une des obligations des ONG la fourniture d'un rapport annuel d'activités. Selon les agents de la section Suivi évaluation des ONG, sur les 1412 ONG, seules 200 envoient un rapport d'activités à la cellule. Chaque année la cellule organise des réunions bilans et de coordination des activités. Au cours de ces réunions des catégorisations d'ONG par secteurs sont réalisées et un annuaire des ONG est édité.

3. Le regroupement des ONG en coordination et en collectif d'ONG

✓ *Après la multiplication rapide des ONG, il est apparu nécessaire de créer des structures propres de coordination différente de la cellule créée par le Ministère de l'administration territoriale. Cette coordination a opté pour l'adhésion volontaire des ONG comme membres. Ces dernières paient un droit d'adhésion et des cotisations annuelles. En retour, certaines ONG participent au conseil d'administration de la structure de coordination ou reçoivent des appuis institutionnels de la structure de Coordination. Deux grandes structures de coordination des ONG au niveau national sont le Comité de Coordination des Actions des ONG (CCA/ONG) qui fédère aussi bien des ONG nationales que des ONG internationales et le CECO/ONG qui s'occupe uniquement des ONG Nationales.*

Plusieurs rencontres internationales ont souligné que l'organisation des ONG en coordinations et en groupes pivots constituent une valeur ajoutée ayant concouru au développement rapide de l'implication des ONG dans le secteur éducatif. Ainsi la création du groupe Pivot Education de base, du groupe Pivot Santé Population et tout dernièrement du groupe Pivot développement social n'est-il pas un témoignage éloquent de la place prépondérante des regroupements d'ONG ?

La création et l'implication du Groupe Pivot Education de base dans la politique éducative malienne en pleine réforme ont été considérées comme une réussite durant plusieurs années. Selon plusieurs acteurs gouvernementaux et représentants de bailleurs de fonds, tous sont unanimes à dire que le regroupement d'ONG a mieux facilité les prises de contact, la coordination des actions et surtout le développement des capacités des membres. En effet le Groupe Pivot était devenu un interlocuteur crédible et organisé des bailleurs qui a beaucoup œuvré à l'harmonisation des actions et des procédures de gestion. L'un des avantages est que cette structure a développé ses propres capacités notamment en mettant en place un conseil d'administration. De plus le Groupe Pivot est souvent soumis à des audits qui ont augmenté sa crédibilité. Cette période constitue la période de gloire du Groupe Pivot. Toute cette crédibilité semble avoir été mise en cause suite à un contentieux survenu dans la gestion du Projet Cellule d'Appui à l'Enseignement Fondamental (CAEF) avec le collectif. Depuis cette crise un manque d'interlocuteur est survenu selon plusieurs bailleurs, ONG et représentants étatiques de l'éducation.

Toutes les personnes interviewées reconnaissent l'utilité du Groupe Pivot. Une partie importante des ONG internationales et des bailleurs de fonds continuent à impliquer les membres du Groupe Pivot dans des programmes éducatifs sans passer par le collectif.

4. La mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'intervention des ONG

✓ *Quand l'Etat s'est rendu à l'évidence qu'il ne pourra pas répondre lui seul à la demande sociale d'éducation malgré l'allocation de près de 30% du budget national au secteur, les autorités se sont vues obligées de tolérer et souvent d'encourager les initiatives des communautés aidées par les ONG à créer leur propre école dans un premier temps. Plus tard des dispositions réglementaires ont été mises en place par l'Etat suite à la prolifération d'expériences très variées.*

La principale action d'encouragement de la création d'écoles a été la relecture des textes réglementant la création des différents types d'écoles. Cette action de mise en place de cadre réglementaire a été appuyée par certains bailleurs comme l'USAID. Cette agence a fourni un appui financier et technique tout le long du processus de la relecture des textes. Après l'adoption des textes, une politique de dissémination des dispositions légales et pratiques de création des écoles à travers l'élaboration du guide du promoteur a été mise en œuvre par la cellule des écoles communautaires avec l'appui du PDEB. Si le développement des écoles communautaires et des ONG dans le secteur de l'éducation est imputable au dynamisme des ONG, c'est parce que l'Etat a initié, accepté et favorisé cette politique en créant le cadre législatif et réglementaire souple pour son développement.

CHAPITRE IV RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES ONG

1. La perception des ONG sur le rôle et l'efficacité des services étatiques

Il est connu que les ONG ont généralement justifié la légitimité de leurs actions en mettant en avant l'inefficacité des structures étatiques dans la gestion des systèmes éducatifs. Les tiraillements entre ONG et services étatiques ont été alimentés également par les évaluations des premières expériences d'écoles communautaires mises en place par certaines ONG internationales comme Save the Children, Plan International et World Education, CARE International et Africare. Ces évaluations ont le plus souvent montré de meilleurs rendements des écoles communautaires gérées par des ONG malgré des conditions souvent inférieures à celles des écoles publiques. Les acteurs des ONG ont le plus souvent critiqué le caractère bureaucratique des décisions émanant des services étatiques. Ces services se sont peu impliqués dans la mise en œuvre des initiatives des ONG. L'évaluation des écoles de village gérées par Save the children et de celle de World Education a révélé que les services d'inspection ne donnent pas la priorité aux écoles communautaires quant au suivi pédagogique. Des structures comme la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental, les Directions d'Académie, les Centres d'Animation Pédagogique ont très souvent accordé la priorité aux écoles publiques pour la fourniture des services d'équipement, d'encadrement et d'appui pédagogique au détriment des écoles gérées par les ONG. Dans l'étude d'évaluation du programme éducation de World Education, il a été signalé que certaines Directions d'académie ont souvent développé des résistances à citer l'apport des écoles communautaires dans les statistiques officielles scolaires.

Il a été également remarqué que certains syndicats revendiquent l'arrêt de la prolifération des écoles développées sur initiative des ONG. Cependant leur apport constitue près de 11% des effectifs et 50 % des écoles. Rien que dans la Région de Koulikoro, la contribution des écoles communautaires gérées par World Education et ses ONG partenaires est de 14% du taux de scolarisation de la région. Dans certains cas les antagonismes dans les perceptions ont été arbitrés par les bailleurs de fonds du secteur de l'éducation. Il est généralement connu que la plupart des Bailleurs valorisent la participation des ONG et des associations dans tous les programmes de développement en général et de l'éducation en particulier. Cette position tranchée des bailleurs a souvent été perçue comme une conditionnalité de l'aide au développement.

La dernière rencontre de planification des activités de l'année scolaire 1999-2000 organisée par l'USAID à Ségou a connu beaucoup de débats houleux. Le quota de l'appui de l'USAID aux ONG n'a jamais eu un taux aussi élevé au détriment des sommes allouées aux Directions Régionales de l'éducation. Au niveau des Directions d'académie, plusieurs incidents critiques ont été enregistrés comme le report de certaines activités programmées et qui n'ont pas bénéficié des appuis attendus.

Selon les représentants des ONG les services étatiques souffrent des tares suivantes :

- ✓ la tendance à décourager les initiatives novatrices des ONG,

- ✓ la lenteur dans l'exécution des activités programmées,
- ✓ le manque de transparence dans la gestion matérielle et financière,
- ✓ le non respect des vœux et besoins des bénéficiaires lors des démarches pour la création des communautés,
- ✓ la prise en compte exclusive de critères liés à la carte scolaire et la non implication des communautés,
- ✓ l'implication des populations dans la prise en charge du financement qui n'est pas accompagnée d'une implication conséquente dans les prises de décisions concernant la gestion des écoles,
- ✓ la fourniture des services pédagogiques et de supervision aux écoles publiques par les services de l'Etat au détriment des écoles communautaires,
- ✓ la tendance à considérer les écoles communautaires comme des écoles au rabais suite au recrutement d'enseignants non professionnels,
- ✓ la tendance à confiner les ONG dans un rôle exclusif de mobilisation sociale, l'encadrement pédagogique étant considéré comme un domaine réservé des services de l'Etat,
- ✓ la tendance à considérer les demandes d'appui adressées aux services publics par les écoles communautaires comme un indicateur d'échec.

2. La perception des représentants de l'Etat sur le rôle et l'efficacité des ONG

2.1. Les points faibles

Un des reproches que les services de l'Etat font à l'égard des ONG est que celles-ci n'ont pas confiance en la qualité des prestations des services de l'Etat. Ainsi, une des critiques adressée aux ONG par les étatiques est la non reconnaissance des efforts de l'Etat. Selon eux, les ONG, dans leur concurrence pour conquérir les marchés de prestation de service dans le domaine de l'éducation, « s'approprient la paternité de toutes les innovations et ne cessent de l'afficher ».

A titre d'exemple les écoles du village de Save the Children ont été présentées comme inspirées par des Centres d'Education pour le Développement (CED) mises au point par la DNAFLA. Cependant cette expérience a toujours été présentée par les membres de l'ONG initiatrice de l'innovation, comme une idée originale inspirée du BRAC au Bangladesh. Dans ce cas précis, les acteurs étatiques ont été les premiers à critiquer et à mettre en avant les points faibles des écoles du village. Le dénigrement de cette expérience atteint son paroxysme au moment des discussions relatives à la passerelle avec le système formel. Ainsi les écoles du villages sont présentées par certains agents de l'Etat comme une reproduction des CED en y introduisant quelques changements.

Beaucoup d'institutions ont signalé des pratiques plus ou moins appréciées dans le sens de l'implication progressive des services étatiques. Des interviews, il apparaît que les rapports entre les ONG et services étatiques ont beaucoup évolué dans le temps. Il a été signalé que les premières écoles communautaires ont été créées par l'ONG sans un minimum d'implication des services publics au niveau local et national. Plusieurs acteurs locaux et nationaux interviewés ont affirmé « avoir été mis devant le fait accompli ». En effet, selon les mêmes sources, aucune consultation des services nationaux et locaux n'a été opérée concernant les lieux d'implantation des écoles, les contenus de programmes, ou le niveau de recrutement des maîtres. Au niveau

national un des représentants de l'IPN affirme que « la collaboration institutionnelle n'a réellement commencé que lorsque les écoles du village ont commencé à connaître l'impasse ». Par contre les acteurs de l'ONG ont affirmé avec insistance avoir impliqué l'IPN. Les représentants officiels de l'IPN estiment que des agents de ce service ont certes été utilisés comme des consultants par l'ONG. Cette implication n'a commencé à être institutionnelle qu'après bien des critiques.

Selon les représentants de l'Etat, les actions des ONG souffrent des faiblesses suivantes :

- ✓ la non implication et l'ignorance d'accord préalable de l'autorité dans les actions des ONG en faveur des communautés,
- ✓ le non respect de la hiérarchie,
- ✓ le non respect de la carte scolaire,
- ✓ la concurrence par rapport aux ressources des bailleurs de fonds et de l'Etat,
- ✓ le manque de confiance par rapport à la gouvernance démocratique,
- ✓ la non reconnaissance des mérites et de la paternité de l'innovation à accorder à l'Etat,
- ✓ insouciance de la durabilité après le retrait de l'ONG et des bailleurs,
- ✓ la tendance à s'impliquer dans la formation qui n'est pas du domaine des ONG.

2.2. Les points forts des ONG tels que perçus par les représentants de l'Etat

L'unanimité est faite chez les représentants de l'Etat interrogés sur l'impact fort élevé des actions des ONG dans les domaines prioritaires suivants : la mobilisation sociale et le développement des capacités des communautés autour de l'école, ainsi que la mobilisation des ressources financières.

2.2.1 L'efficacité des ONG dans la mobilisation et le développement des capacités des communautés

Les acteurs étatiques estiment que les ONG ont beaucoup de succès dans la mobilisation des communautés pour la promotion de leurs écoles. Ils estiment que la mobilisation des communautés est d'autant plus réussie que ces dernières se sentent écoutées par les ONG. Un acteur très important de l'enseignement fondamental estime que dans le domaine spécifique des CED, les ONG « ont fait plus que l'Etat » et que « suite au constat de leur efficacité l'Etat s'est progressivement désengagé alors que les ONG se sont intéressées davantage ».

Afin de réussir à atteindre les objectifs, plusieurs ONG ont fait créer des associations de parents d'élèves, des comités de gestion pour mobiliser les populations autour de la création d'écoles. Dans le domaine du développement des capacités, les ONG internationales et leurs ONG partenaires ont développé des modules de formation des APE et des comités de gestion sur la base d'une initiative de World Education. Au cours des formations les communautés sont formées à la gestion selon les règles de la gouvernance démocratique. Dans le programme de World Education, l'évaluation a montré que 95% des comités de gestion respectent les règles de la gouvernance démocratique.

Au niveau stratégique, les ONG sont actuellement en train d'imposer la formule de comité de gestion en remplacement des APE qui sont considérées comme ayant une gestion peu démocratique de l'école. Cette perception a été à la base d'un conflit entre certaines ONG et la

Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves (FENAPEM). Ce conflit a atteint son paroxysme lors d'une réunion appelée « Ségou II ». Au cours de cette rencontre, un représentant de la FENAPEM a quitté la salle suite aux critiques émanant de représentants d'ONG. L'interview à la FENAPEM a fait ressortir le désir de cette corporation de bénéficier des formations offertes par les ONG aux comités de gestion. Ce conflit n'est pas près de s'éteindre puisqu'il semble que les ONG tendent à organiser les comités de gestion en fédérations au même titre que la FENAPEM. Cette fédération risque d'être perçue comme concurrente de la FENAPEM.

2.2.2. L'efficacité des ONG dans la mobilisation des ressources financières

Une des domaines d'efficacité reconnus des ONG est leur capacité de mobilisation de ressources financières pour la réalisation d'écoles communautaires. Ces ressources sont mobilisées non seulement au niveau des bailleurs de fonds nationaux et internationaux, mais également auprès des populations elles-mêmes.

Pour ce qui est de la mobilisation des ressources auprès des bailleurs, elle est considérée comme efficace, cela d'autant plus que les bailleurs sont plus favorables au financement par l'intermédiaire d'ONG qu'ils contrôlent. En 2001 lors de la planification des ressources l'USAID a procédé à une augmentation très importante du budget consacré aux ONG au détriment de celui des services techniques contrairement aux années précédentes. Grâce à cette mobilisation financière les ONG font des investissements pour la population et les mobilisent pour la prise en charge des contre parties en espèces ou en nature. De plus les populations sont mises à contribution à travers le financement des frais de scolarisation consacré au salaire du maître et au matériel didactique. Certaines ONG s'investissent également dans la recherche de sources alternatives de financement de l'éducation suite à la pauvreté des populations rurales. Toutefois les CAP continuent à assurer la formation d'un nombre de plus en plus élevé de maîtres sur leur budget.

Il faut cependant noter qu'un essoufflement des populations dans la prise en charge du financement des écoles communautaires se fait sentir. L'enthousiasme en faveur de la multiplication des écoles communautaires est-il sur le point de s'éteindre ?

2.3. Les points de controverse

La grande majorité des représentants étatiques au niveau national et régional estime que si les ONG doivent s'investir dans le domaine pédagogique, elles doivent au préalable former leur personnel en conséquence dans les domaines techniques et pédagogiques. Peu d'acteurs de l'Etat avouent leur hostilité à l'implication des ONG dans les domaines pédagogiques.

Par contre, lors des interviews, un minimum d'intervenants a évoqué l'efficacité des acteurs d'ONG dans le domaine du soutien pédagogique aux écoles. Ces personnes affirment avoir découvert que certains acteurs d'ONG notamment les animateurs, même s'ils ont des compétences limitées en pédagogie se sont montrés plus assidus dans le suivi/ appui aux écoles que les agents de l'Etat à qui le programme en question avait fourni les moyens logistiques pour ce faire. Dans ce cas bien précis rapporté par un acteur étatique, les agents de suivi provenant du CAP ne se sont pas acquittés régulièrement de ce suivi contrairement aux animateurs de l'ONG. Ce constat a selon l'agent du projet concerné, convaincu certaines structures étatiques de

l'efficacité des ONG. Un autre cadre de l'Etat qui gère un projet sur l'amélioration de la qualité a affirmé que son projet, après avoir constaté l'efficacité des ONG, a décidé de s'appuyer sur elles à travers une démarche contractuelle pour l'élaboration de modules pédagogiques.

3. Les facteurs d'amélioration des relations

Un événement clé de ce changement de tendance a été marqué par l'évaluation des écoles communautaires commanditée par Save the Children auprès de l'institution IPN en 1993 qui a abouti au constat que les rendements des élèves des écoles communautaires sont comparables et souvent plus élevés que ceux des écoles classiques². Bien que ces résultats aient été contestés par certains cadres de l'Etat lors d'ateliers de restitution, l'évaluation a cependant constitué un événement très important : elle a déclenché l'amélioration des relations entre les écoles communautaires et une des institutions techniques les plus importantes au Ministère de l'Education à savoir l'IPN.

Les réunions de restitution des évaluations des écoles communautaires de World Education conduites par le ROCARE en 2001³ ont soulevé les mêmes controverses symptomatiques des stéréotypes sur les écoles communautaires et sur le rôle des ONG dans le domaine de l'éducation. Cela s'explique par le fait que certains cadres moins sceptiques étaient progressivement convaincus par les résultats palpables.

De plus ces évaluations ont mis à nu les faiblesses des différents programmes. Ces faiblesses sont relatives entre autres aux stratégies de mise en œuvre, notamment la faiblesse d'une part, de la dynamique partenariale des ONG promotrices de ces expériences, d'autre part de l'implication des structures nationales et locales chargées de la planification et du suivi des activités. Dans certains cas il a été constaté que l'implication des institutions nationales se limitait à l'utilisation de consultants, agents de l'IPN, mais contractés en leur propre nom.

Il faut cependant noter que cette situation a beaucoup évolué suite aux évaluations conduites par l'équipe de suivi évaluation et le ROCARE. En effet, toutes les ONG ont commencé à inviter officiellement les structures étatiques au niveau central et local lors de leur réunion de planification de mise en œuvre et de tenue des bilans. De plus en plus les réunions bilans se tiennent même sous l'égide des directions d'académie. Dans la mise en œuvre, la grande majorité des ONG, tirant des leçons du passé, ont responsabilisé les CAP dans le recrutement, la formation et l'évaluation des enseignants des écoles communautaires. Une des directions d'académie a même imposé le ratio de 40 élèves aux classes des écoles communautaires gérée par Africare et ONG partenaires. Cette suggestion a été adoptée par l'ONG et intégrée dans les indicateurs et stratégies de mise en œuvre du programme.

Une amélioration significative des relations a été constatée à travers l'adoption par plusieurs d'entre elles des innovations introduites par la politique éducative nationale. En effet, plusieurs ONG au début de leur expérience d'écoles communautaires, n'appliquaient pas le programme officiel. Actuellement la plupart d'entre elles l'appliquent ou l'ont adapté. Ces adaptations

² IPN, Rapport de suivi évaluation des écoles, PDEB, MEN, 1993 – 1994

³ TOUNKARA ET FOMBA, ROCARE, Evaluation de la qualité de l'éducation dans les écoles gérées par World Education et ONG partenaires, ROCARE 2001

impliquent le plus souvent les agents de l'IPN contractés formellement par le biais de l'institution. Il en est de même de la conception du matériel didactique. En effet les écoles communautaires gérées par Save the Children ont envoyé régulièrement des agents en formation de maîtres en pédagogie convergente (PC). Ces derniers, après avoir maîtrisé cette pédagogie ont conduit la formation des maîtres des écoles communautaires in situ. De plus, suite aux recommandations des dernières évaluations des écoles communautaires plusieurs ONG ont décidé d'ouvrir des classes utilisant cette pédagogie conformément à l'option du PRODEC.

En conclusion, il apparaît que le cheminement des ONG dans la promotion et la mise en œuvre des écoles communautaires a été des plus tumultueux. Les attitudes ont évolué de part et d'autre suite à plusieurs facteurs contextuels conjoncturels et structurels. Les attitudes conflictuelles ont progressivement évolué vers des relations de collaboration plus avantageuses. Ces relations se sont améliorées dans les deux cas parce que les partenaires ont corrigé les critiques qui leurs étaient adressées en formalisant mieux leurs relations.

CHAPITRE V

LES FACTEURS DE SUCCES DU ROLE DES ONG DANS L'ELARGISSEMENT DE L'ACCES A L'EDUCATION ET DANS LA REDUCTION DES INEGALITES

1. Les ONG prêtes à prendre en compte les besoins des communautés

L'un des facteurs de succès des ONG est qu'elles ont inscrit leurs actions dans l'accompagnement des communautés plus que jamais décidées à obtenir leur école.

Un des premiers obstacles auxquels les populations étaient auparavant confrontées pour la création d'écoles était la complexité des procédures administratives et la rigidité des critères de respect de la carte scolaire.

Ainsi, plusieurs ONG ont inscrit leurs actions dans la formation des communautés à lever ces obstacles. Par exemple, plusieurs ONG ont affirmé avoir incité les communautés à ne plus se limiter au refus d'un représentant local pour l'ouverture de leur école communautaire. Avant la décentralisation, les Comités Locaux de Développement se donnaient le droit de choisir le plus souvent seuls les lieux d'implantation des écoles sur la base exclusive de la carte scolaire et des quotas de répartition de la Taxe de Développement Régionale et Local (TDRL). Les initiatives des populations étaient également limitées par l'ignorance de leurs droits en matière de création d'écoles. Certains représentants d'ONG ont été taxés de manœuvre déstabilisatrice quand ils ont aidé les populations à créer leur école sans tenir compte des restrictions de la carte scolaire. Cette « complicité » avec les populations a augmenté le capital de confiance des populations vis à vis des ONG. Ces dernières ont ainsi acquis plus de force politique et donc de légitimité à appuyer les communautés contre une administration opposée à leur initiative. Toutefois ces actions n'auraient pas eu tout le succès sans la mise en place d'un cadre législatif et institutionnel favorisant les actions communautaires appuyées par les sociétés civiles.

✓ *Après la mise en place des communes rurales, une école a été démolie suite à des problèmes liés au titre foncier du terrain de la construction. L'ONG qui appuyait cette école a constitué avec les populations, un groupe de pression pour revendiquer la reconstruction de l'école. Ce groupe de pression a fait des démarches auprès de plusieurs autorités y compris le Président de la République. Suite à ces actions, l'école a été reconstruite.*

2. L'organisation des ONG à travers les mécanismes de coordination et leur regroupement en collectifs

L'une des spécificités de l'intervention des ONG dans les programmes de développement est l'émergence de mécanismes de coordination et le regroupement des ONG en collectifs d'ONG travaillant dans des secteurs spécifiques.

3. Les ONG inscrivent leurs actions dans les priorités nationales de la politique éducative

Selon l'ensemble des acteurs étatiques, des partenaires techniques et financiers (PTF) et des représentants des ONG, un des constats principaux est la convergence de points de vue entre tous

les acteurs et partenaires de l'école sur la priorité à accorder à l'éducation de base. En effet l'objectif de développement de la base de la pyramide scolaire est unanimement partagé par l'ensemble des acteurs du système éducatif. Il est rare de rencontrer aujourd'hui une communauté, une ONG ou une structure de l'Etat qui ne fonde pas son action éducative en priorité sur l'expansion de la base de la pyramide scolaire. Cela constitue le premier facteur de succès des actions des ONG en éducation.

4. Le PRODEC en tant que cadre favorisant l'implication des ONG

Un des facteurs contextuels récents qui a favorisé également l'implication des ONG dans le secteur de l'éducation est la planification et la mise en œuvre du PRODEC selon une approche dite <<participative>>. En effet le système éducatif malien s'est engagé dans un processus de refondation profonde depuis 1995. Cette refondation a lieu au moment où les succès de certaines ONG comme Save the Children et World Education dans les écoles communautaires leur a conféré une certaine légitimité. Cette légitimité a été cependant acquise après bien des périodes tumultueuses. Certaines ONG et leurs collectifs de coordination, grâce à leur politique de lobbying ont été impliquées dans le processus de planification du PRODEC. Leur implication a été également appuyée par les principaux bailleurs et les collectifs d'ONG comme groupe Pivot éducation de base et le CCA/ONG.

5. Le leadership de personnalités stratégiques favorables aux ONG

La place stratégique occupée par certains agents d'innovations favorables à la participation active de la société civile dans les programmes de développement a favorisé l'implication massive des ONG dans la politique éducative. Parmi ces acteurs on peut dénombrer trois catégories.

La première catégorie de ces acteurs stratégiques est constituée par des acteurs issus de la société civile et qui sont devenus des preneurs de décisions dans la conduite de la réforme. Parmi ces derniers on peut citer le Ministre de l'Education initiateur de la réforme. Pendant les premières heures de la planification de la mise en place de la NEF en 1994 et du PRODEC à partir de 1995, le Ministre de l'Education a très vite montré sa préférence pour l'ouverture du processus de planification à la société civile. Il a été maintes fois signalé dans les interviews que les invitations adressées au Groupe Pivot Education de Base pour les réunions partenariales du PRODEC, émanaient essentiellement du Ministre lui-même. Cette attitude favorable du Ministre n'était par toujours partagée par les cadres de son département au début du processus.

La deuxième catégorie d'acteurs stratégiques est constituée par des cadres de la société civile qui ont été sollicités pour apporter leur appui technique lors de la planification du PRODEC. Dans cette catégorie on peut citer le rôle très important de l'ancienne coordinatrice du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) Cette ONG internationale a été impliquée par le Ministre après sa contribution à l'organisation des Perspectives de Ségou en 1995. En effet, après cet événement, l'ancienne coordinatrice du ROCARE a été chargée de constituer et de piloter l'équipe de conception du PRODEC. Selon certains représentants des bailleurs le choix de cette personne ayant une longue expérience dans la vie associative «n'est

pas étrangère à l'importance accordée aux ONG dans la planification et la mise en œuvre du PRODEC ».

La troisième catégorie de personnes favorables aux ONG est constituée par des cadres de l'Etat qui, après avoir travaillé étroitement avec les ONG ont appris à les connaître et à les apprécier. Après avoir découvert les forces des ONG, certains acteurs étatiques ont affirmé avoir eu à combattre les ONG dans un premier temps pour ensuite évoluer vers leur acceptation. Il a été signalé par exemple que des conseillers techniques du Ministre dans les premiers moments de leur collaboration avec les ONG étaient très critiques sinon hostiles à toute intervention des ONG. Ces cadres ont plus tard aidé les ONG à mieux s'impliquer face à l'hostilité d'autres acteurs aux niveaux national et régional. Il a même été signalé des cas d'appui de certaines ONG par ces acteurs auparavant hostiles.

✓ *Au niveau local il a été signalé des cas de conflits entre une direction régionale hostile et une ONG qui s'est plus tard tournée vers une autre direction voisine dont le directeur est reconnue favorable à l'intervention des ONG. Quand cette situation a été portée à la connaissance des conseillers techniques du ministre, le Directeur Régional hostile a été rappelé à l'ordre. Cet incident critique montre à suffisance qu'au sein de la même institution cohabitait des leaderships très acquis à la cause des ONG qui s'opposaient souvent à des personnes hostiles aux actions des ONG.*

CHAPITRE VI

RELATIONS ENTRE LES BAILLEURS DE FONDS ET LES ONG

Toutes les ONG ne répondent pas aux critères de gestion mis en avant par les bailleurs de fonds. Chaque bailleur de fonds a ses exigences de procédures et de contrôle des capacités des ONG à respecter le cycle de gestion des projets. Les bailleurs de fonds ont des relations différentes selon que les ONG ont un statut international ou national. Des faits contextuels, structurels ou conjoncturels ont aussi marqué les relations entre les bailleurs de fonds et les ONG.

La plupart des acteurs de l'Etat considèrent les ONG en général et les ONG internationales en particulier comme des bureaux d'intérim des grandes agences d'aide installées au Mali. Quant aux acteurs des ONG eux-mêmes, la plupart considèrent les bailleurs de fonds comme des alliés leur permettant d'obtenir les ressources pour leurs politiques d'une part, mais également comme des partenaires stratégiques leur permettant de vaincre les résistances des acteurs de l'Etat par rapport à l'implication de la société civile dans certains programmes de développement d'autre part. C'est ainsi que dans le cas du plaidoyer pour l'implication de la société civile dans le développement de l'éducation et surtout pour le développement des écoles communautaires, les ONG bénéficient souvent de l'appui sans détour des bailleurs de fonds. Tout se passe comme si les ONG conduisent le plaidoyer tout en bénéficiant des moyens matériels et de l'appui politique des bailleurs de fonds. Dans certains cas extrêmes l'implication des ONG apparaît comme une conditionnalité de l'aide des bailleurs de fonds. La plupart des projets de développement de l'éducation sont conçus par les ONG qui consultent les communautés à la base et se conforment aux exigences généralement mises en avant par les bailleurs. Ainsi, les autorités nationales sont souvent consultées après le montage des dossiers.

1. Les contraintes dans les relations entre les ONG internationales et les bailleurs de fonds

La plupart des bailleurs de fonds ont mis en place des mécanismes de programmation, de concertation et d'évaluation du collectif des ONG internationales. Dans le cas de l'USAID, des réunions périodiques des PVO sont organisées et des cellules de gestion des PVO par secteurs sont mises en place au niveau de chaque programme.

De plus, le bailleur de fonds invite l'ONG internationale à toutes les grandes rencontres entrant dans le domaine des politiques éducatives. Les ONG internationales adressent régulièrement des rapports à l'USAID qui en assure la ventilation auprès des décideurs.

1.1. Une programmation annuelle contraignante

Une des contraintes majeure ressentie par les ONG internationales est le caractère annuel du processus de budgétisation. Au lieu d'obtenir des fonds pour la durée totale d'un programme, elles sont soumises chaque année à une sorte d'arbitrage budgétaire. Cette incertitude dans l'acquisition des ressources constitue une pression lourdement ressentie.

De plus les bailleurs ont souvent des procédures d'évaluation différentes selon les ONG. La grande tendance observée dans la démarche de planification est la planification stratégique selon

l'approche par objectif stratégique. Chaque acteur est évalué en fonction de l'atteinte de l'objectif stratégique dans lequel son programme s'inscrit.

D'une manière générale les ONG internationales sont soumises à une gestion qui exerce sur elles une pression énorme face aux exigences de création de banques de données sur les projets qu'ils gèrent. Ainsi la plupart des ONG ont des données relatives à leurs zones d'intervention souvent plus fournies que celles des structures nationales et régionales chargées des statistiques.

1.2. Les contraintes liées aux missions de suivi

Les représentants des bailleurs de fonds font régulièrement des missions aussi bien en provenance de la mission résidente que du siège, auprès des projets gérés par les ONG internationales.

Ces missions sont exécutées à des rythmes divers selon les bailleurs et selon les ONG et les projets. En moyenne une mission annuelle est généralement appliquée. La fréquence des missions et surtout les contraintes liées à la satisfaction des critères de réussite constitue des contraintes soulevées par les acteurs de certaines ONG internationales.

Certains bailleurs de fonds sont connus pour les pressions qu'ils suscitent lors des missions de suivi surtout en provenance du siège. Les acteurs des ONG et les missions résidentes sont alors soumis à une pression énorme pour préparer et accompagner les missions du bailleur en provenance du siège. Dans certains cas ces contraintes laissent peu de temps aux acteurs locaux de mettre en œuvre leur suivi- appui réel auprès des bénéficiaires.

La pression des bailleurs est d'autant plus vive lors des missions de suivi, que le projet comporte des conditionnalités. Souvent les missions de suivi connaissent un dénouement spectaculaire dans la mesure où les feed backs sont directement communiqués aux grands décideurs qui eux-mêmes prennent des mesures immédiates.

2. Relations entre bailleurs de fonds et ONG nationales

La plupart du temps les principaux bailleurs de fonds comme l'USAID ont peu de lien direct avec les ONG locales partenaires dans la mesure où les conventions de coopération sont en général signées entre les ONG internationales et les ONG partenaires. Ces ONG locales sont souvent regroupées en collectifs d'ONG avec lesquels les ONG internationales traitent directement.

Cette tendance des bailleurs à traiter directement avec les ONG est souvent décriée par les représentants de l'Etat qui entendent jouer un rôle d'arbitre ou de garant lors de la négociation de certains partenariats. Ainsi, lorsque des problèmes de collaboration surviennent, les autorités étatiques émettent beaucoup de critiques. Le dernier cas en date a été relaté concernant le contentieux qui a opposé un collectif d'ONG et un projet alors que les membres du cabinet du Ministre avaient au préalable souhaité co-signer les contrats.

3. Relations entre les ONG nationales, les ONG internationales et les bailleurs de fonds

Deux approches sont utilisées par les ONG internationales dans leur gestion des relations de collaboration avec les ONG partenaires pour la mise en œuvre des écoles communautaires. La première est la prestation de service avec livraison d'un paquet de services et la deuxième l'implication des ONG dans la planification stratégique.

3.1. L'implication des ONG à travers l'approche de prestation de service avec livraison de produits

Elle consiste à faire exécuter des missions spécifiques aux ONG sous forme de prestations de services sur des tâches bien précises de planification, de mise en œuvre ou d'évaluation des actions d'un programme bien déterminé. Dans ce cas l'ONG est très peu impliquée dans la planification stratégique du projet. L'ONG est évaluée ou rémunérée en fonction d'un paquet de services délivrés à la fin de la mission.

3.2. L'implication des ONG à travers la planification stratégique

Les premiers promoteurs de l'approche de gestion par la planification stratégique sont l'USAID, la Banque mondiale et les agences des Nations Unies. L'approche programme et de la systématisation de la planification stratégique sont de plus en plus encouragées et partagées par les différents acteurs qui seront chargés de la planification, de la mise œuvre et de l'évaluation des actions. Cette approche privilégie la mise en cohérence de l'ensemble des actions et valorise surtout l'établissement de synergies entre les volets et les acteurs des programmes.

Ainsi les ONG internationales partagent avec les bailleurs de fonds et l'Etat les objectifs généraux du PRODEC et ceux propres à la politique de coopération du bailleur dans un premier temps. Dans un second temps de planification, l'Agence organise, de manière participative, l'appropriation des objectifs par les acteurs opérationnels que sont les ONG. Au cours de ce processus la plupart des ONG développent leur propre capacité à impliquer les acteurs à la base et même très souvent les bénéficiaires des programmes des écoles communautaires. Par cette approche les ONG sont responsables chacune en ce qui le concerne de l'atteinte des objectifs de développement des écoles. Pour vulgariser la démarche, des instruments de suivi de l'action des ONG sont élaborées et utilisées. Les rapports d'activités, au lieu d'être une liste d'actions conduites, sont de plus en plus articulés autour de l'évolution des objectifs stratégiques élaborés lors de la conception du programme.

Le mécanisme de suivi des programmes dans ce domaine est l'institution de plus en plus fréquente des réunions de programmation et de bilans annuels des acteurs des programmes ayant en partage les objectifs stratégiques propres au bailleur. Deux types de bilans sont réalisés :

- Une première réunion bilan organisée entre l'ONG internationale et ses ONG partenaires. Cette réunion permet de mesurer la place des actions conduites dans la réalisation des objectifs stratégiques des programmes.
- Une deuxième réunion bilan entre les ONG internationales affiliées et l'agence de financement. Cette réunion permet d'évaluer la contribution de chaque ONG internationale dans l'atteinte de l'objectif politique que l'agence a arrêté dans son programme de coopération avec le pays.

La promotion de cette approche est un des événements majeurs qui a marqué l'implication des ONG dans la gestion de l'école malienne. L'implication des ONG dans le processus de planification stratégique a permis aux ONG de prétendre à l'amélioration de la qualité de l'éducation dans la mesure où la plupart des programmes de coopération comportent aussi bien des volets sur l'accès que sur la qualité de l'enseignement. De plus la volonté de plus en plus marquée d'aller vers une plus grande intégration des actions et programmes a abouti à une diversification de l'intervention des ONG dans le développement des écoles communautaires. En outre, les exigences des bailleurs de fonds, surtout en ce qui concerne les formats des rapports articulés autour des objectifs stratégiques, ont développé l'esprit de la planification à long terme chez les ONG. Dans ce processus les ONG ont tenté d'organiser leurs actions selon une vision, des politiques globales et des objectifs stratégiques. Pour être éligibles dans la mise en œuvre des programmes globaux, les ONG ont beaucoup développé leurs capacités.

Certains bailleurs vont jusqu'à conditionner l'allocation budgétaire annuelle à l'atteinte des objectifs stratégiques partiels des années précédentes. Cela pousse les acteurs à s'engager résolument vers l'application de cette approche et surtout à se solidariser avec les autres acteurs qui partagent la responsabilité. La pratique de l'approche oblige l'ensemble des acteurs à intégrer leurs activités de développement des écoles communautaires.

Le fait que la plupart des ONG internationales sont quasiment affiliées à des bailleurs de fonds garantit l'appui institutionnel constant des bailleurs aux ONG qui négocient ainsi en position très confortable vis à vis de l'Etat. Les approches de gestion des ONG nationales par les ONG internationales bien que souvent différentes, privilégient toutes la compétition entre les ONG pour leur éligibilité dans la mise en œuvre des programmes.

CHAPITRE VII

QUELLE LEGITIMITE ET QUEL NOUVEAU ROLE POUR LES ONG DANS LA GESTION DE L'ECOLE ?

Les bailleurs pour la plupart sont prompts à mettre en lumière la légitimité des ONG parce qu'elles associent les communautés à leur propre développement. Cette vision est considérée comme source de durabilité des programmes de développement. Quant aux ONG elles-mêmes, elles justifient leur légitimité par leur capacité à mieux tenir compte des besoins réels des communautés. Pour ce faire elles ont développé des mécanismes et des instruments de planification des programmes par des méthodes participatives. Il s'agit essentiellement des études de faisabilité des écoles. Au cours de ces études les populations ont l'occasion d'exprimer leurs besoins et surtout leurs motivations pour la scolarisation.

La légitimité des ONG telle que perçue par les acteurs étatiques est évoquée et argumentée par l'existence d'un accord cadre signé entre l'Etat et les ONG. Tous reconnaissent que cet accord cadre est l'autorisation de la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), structure officielle de gestion des ONG. Cette dernière considère que les 2/3 des ONG ne respectent pas toutes les clauses des rapports d'activités. De plus plusieurs ONG manquent de capacités en terme de personnel, d'espace bureaux, de système de gestion transparente. Tous ces facteurs constituent les points faibles des ONG. Cet état de fait a longtemps été toléré par l'Etat ce qui leur a permis d'apporter leur pierre au développement du Pays et faire leur preuve. Ce laisser-faire a permis aux ONG d'initier leurs premières activités et ce faisant de développer leurs capacités à travers une masse critique de programmes.

A l'analyse peut-on affirmer que les ONG détiennent toute la légitimité d'intervenir dans le développement de l'éducation au Mali ? La réponse à cette question n'est pas simple. Les déboires parfois marginaux des ONG dans la gestion des écoles communautaires tendent à rendre fragile cette légitimité. De plus l'accentuation de la pauvreté dans les milieux ruraux et péri urbains qui a tendance à remettre en cause la durabilité des actions des écoles communautaires risque fort d'effriter la légitimité des ONG. Les populations pauvres du fait d'une sollicitation intense dans la prise en charge des coûts scolaires risquent de solliciter l'appui de l'état. Cette revendication est légitime dans la mesure où toutes les études montrent que « ce sont les classes défavorisées qui financent les études des enfants des classes moyennes et supérieures ».

Sur un autre plan, la plupart des ONG sont totalement dépendantes des bailleurs de fonds et des ONG internationales qui sont eux-mêmes appelés à se retirer pour l'internalisation des projets. Avec la raréfaction des ressources toutes les ONG peuvent-elles générer des ressources pour la pérennisation de leurs actions ? Dans ce cas les ONG ne cessent-elles pas de devenir des organisations à but non lucratif. L'une des sources de cette perte de légitimité possible n'est-elle pas l'utilisation de la vie associative pour résorber le chômage des jeunes diplômés ? En orientant les jeunes chômeurs vers les ONG ces derniers sont le plus souvent motivés par des préoccupations pécuniaires nuisibles à leur réputation. Enfin une des menaces les plus importantes à la perte de légitimité des ONG est le fait que certains bureaux d'étude peuvent

considérer les ONG comme agissant en concurrence déloyale avec elles dans la gestion de l'éducation.

Un des domaines où la légitimité des ONG est contestée est leur intervention dans la gestion pédagogique des écoles. Cette tendance risque de s'aggraver si les ONG revendiquent cette tâche sans recruter du personnel compétent dans la formation et le suivi. Dans ce cas l'antagonisme avec les structures étatiques dont la raison d'être est justement d'assurer les tâches pédagogiques risque de s'exacerber dans les années à venir. Plusieurs rapports d'évaluation ont préconisé la constitution avec les agents des CAP et des ONG, des équipes conjointes de formation et de suivi. Cette stratégie permettra certainement de rendre complémentaires les actions des ONG avec celles des structures nationales de suivi et de formation.

Les agents de l'Etat considèrent qu'aujourd'hui, il est temps de « mettre de l'ordre dans la gestion des ONG. » Selon les administrateurs du CADB, le Mali est le pays qui accorde le plus de facilité pour la création des ONG tandis que les conditions préalables de création d'ONG sont plus complexes dans des pays comme le Burkina Faso et au Sénégal, pays auprès desquels la structure a effectué des voyages d'étude. Conscient de cette nécessité de mieux régler, un projet de loi a été élaboré et est actuellement sur la table du gouvernement. Cette nouvelle loi une fois signée va prendre en compte les leçons tirées d'une vingtaine d'années d'expérience d'implication des ONG dans le développement au Mali. Cette nouvelle loi intégrera également le nouveau contexte de décentralisation du pays.

Quel sera le nouveau rôle des ONG ?

Il existe une grande controverse sur le nouveau rôle que devrait jouer les ONG dans la gestion de l'école.

Tous reconnaissent l'efficacité de rôle des ONG essentiellement dans la mobilisation sociale, dans le plaidoyer pour l'implication des communautés dans le développement et la gestion des écoles communautaires. Elles ont eu un impact important dans l'amélioration de l'offre et dans la suscitation de la demande sociale d'éducation.

Tous reconnaissent également qu'elles sont plus efficaces parce que plus proches des communautés et valorisent les critères de qualités liées à leur éligibilité pour la gestion des programmes des bailleurs. Cela augmente de manière significative leur efficacité.

Beaucoup d'acteurs notamment particulièrement les représentants de l'Etat, considèrent que les ONG n'ont pas la qualification nécessaire pour s'occuper de la formation pédagogique, du suivi-évaluation des écoles.

Cependant ces acteurs reconnaissent que les ONG sont plus assidues dans l'exécution de leurs tâches de suivi que les agents de l'Etat chargés de ce travail. L'argument que les acteurs étatiques évoquent montre l'implication des ONG dans le suivi pédagogique et dans la formation des enseignants est l'insuffisance de spécialistes expérimentés de la pédagogie et de la formation au sein des ONG.

Face à cet argument plusieurs ONG se sont efforcées de recruter du personnel ayant des compétences pédagogiques. Plusieurs fonctionnaires des structures étatiques sont recrutés ou utilisés comme consultant par les ONG afin de relever ce défi. De plus les ONG envoient régulièrement leurs représentants comme participants à plusieurs sessions de formation organisées par les structures étatiques. Plusieurs ONG internationales organisent des sessions de formations afin d'introduire les innovations éducatives du département dans les écoles communautaires. Suite à une certaine déception des ONG face au manque d'assistance des agents de l'état pour les missions de suivi qui leur sont confiées, plusieurs ONG ont détaché des agents propres sur le terrain qui assurent aussi bien des activités de développement des capacités des communautés que le suivi pédagogique malgré les critiques des agents des CAP.

Bref, si la formation et le suivi pédagogiques ont longtemps été considérés comme des domaines réservés des services publics, les ONG sont sur le point de se donner les moyens de contester ce domaine réservé à cause des cas d'insatisfaction notés. A titre d'exemple l'évaluation des écoles communautaires de World Education a montré que les écoles communautaires sont deux fois moins visitées par les conseillers pédagogiques que les écoles publiques. Plusieurs inspecteurs et conseillers pédagogiques continuent à penser que les écoles publiques doivent bénéficier en premier lieu des missions de service public au détriment des écoles communautaires et des écoles privées. Pourtant les textes prévoient la prise en compte des écoles communautaires et privées pour la supervision.

On note cependant une évolution importante dans la prise en compte des écoles communautaires lors des sessions de formation des maîtres en Pédagogie Convergente. En effet les maîtres des écoles communautaires et des écoles publiques ont été formés conjointement dans plusieurs régions. Dans le discours des administrateurs scolaires, plusieurs directeurs d'académie reconnaissent que face aux résultats toutes les deux formes d'écoles doivent être valorisées.

Bref, le nouveau rôle des ONG ne se limitera pas dans les prochaines années à la mobilisation et au développement des capacités des communautés. Elles se positionnent actuellement face aux cas de défaillances des services publics à s'investir plus dans l'amélioration de la qualité de l'éducation. Dans ce combat, les ONG bénéficient aussi bien de l'appui des principaux bailleurs mais également de celui des acteurs nationaux ayant développé des expériences heureuses avec certaines ONG. C'est dans ce cadre que le Projet (PAAA) a prévu l'implication des ONG dans l'élaboration de modules et dans d'autres activités sur la base de la contractualisation.

Cette tendance constitue un événement majeur dans l'implication des ONG dans la gestion de l'école. Une alternative de réussite dépend de la capacité des ONG de développer leurs compétences dans les domaines techniques, soit en recrutant du personnel pédagogique, soit en assurant une formation continue de leur personnel.

Pour faire face à ce nouveau rôle, quelle sera la stratégie à utiliser pour concilier les antagonismes avec les agents de l'Etat, avec la Fédération Nationale des Associations de Parents d'élèves « (FENAPEM) et avec les syndicats d'enseignants ? Pour aboutir à une imposition de l'acceptation de ce nouveau rôle, les attitudes arrogantes ne seront-elles pas périlleuses ? Cette menace pour une plus grande implication des ONG est d'autant plus probable que l'Etat a décidé de renforcer ses propres structures pédagogiques dans le cadre du PRODEC en augmentant le

nombre et les moyens de ses structures décentralisées de suivi et de formation ? En effet, 71 Centres d'Animation Pédagogique et 15 académies d'enseignement viennent de voir le jour au mois d'Octobre 2001. Les ONG n'ont-elles pas intérêt plutôt à appuyer ces structures qu'à empiéter sur un domaine considéré comme réservé ?

CONCLUSION

Une des leçons à tirer de l'expérience malienne d'implication des ONG dans la planification et la mise en œuvre de la politique éducative pour tout Etat décidé à impliquer les ONG dans les programmes éducatifs est relative à la nécessité d'accorder au début du processus, des facilités administratives, économiques et structurelles aux ONG avant que ces dernières n'acquière une expérience assez importante leur permettant de développer leurs capacités. Une fois ces capacités développées, le cadre législatif permettant de « mettre de l'ordre » dans les actions des ONG pourrait être développé. Toute mise en avant précoce de conditions draconiennes d'installation des ONG pourrait aboutir à un ralentissement de la création d'ONG permettant d'instituer la concurrence pour l'éligibilité source de prestations de qualité.

Une autre leçon à tirer provient de la gestion des contentieux. La prolifération des ONG peut aboutir souvent à des gestions des contentieux ou même à des scandales, les ONG étant alimentées par des jeunes diplômés non expérimentés et souvent nécessiteux. Si des mécanismes de contrôle de la gestion interne et externe ne sont pas mis en place respectivement par les ONG et l'état, les éventuels contentieux risquent de remettre en cause l'efficacité avérée des ONG, ternir l'image de toutes les ONG et donner l'occasion aux agents hostiles de les exclure de la mise en œuvre des politiques éducatives.

L'implication à titre expérimental des ONG dans des programmes et projets permet aux acteurs souvent hostiles de mieux percevoir les avantages comparatifs de l'implication des ONG. Les services étatiques au lieu de combattre les actions des ONG doivent les appuyer à cause de la mission de service public que les ONG jouent en suppléance de l'Etat. Compte tenu de leur prolifération et des expériences malheureuses, les services de l'Etat doivent continuer de jouer leur rôle d'orientation et de contrôle tout en veillant à ne pas entraver totalement les actions des ONG. Les services étatiques doivent aussi se donner les moyens de rendre opérationnelles les ONG qui n'« existent que de nom » en développant leur capacités par le biais des coordinations et des collectifs d'ONG. Ils doivent codifier les interventions des ONG et ne pas laisser leur implication dans les programmes au bon vouloir des seuls bailleurs et des ONG internationales. Les ONG maliennes pour s'imposer ont vite perçu la nécessité de varier le profil de leurs agents afin d'éviter leur exclusion du secteur de la qualité de l'éducation au risque de se voir confiner dans des tâches exclusives de mobilisation de plaidoyer et de développement des capacités des communautés.

Compte tenu du fait que l'insuffisance de vision de pérennisation existe dans plusieurs expériences l'Etat ne doit-il pas mettre l'accent sur la nécessité de prévoir dans la planification des projets de développement d'écoles un plan de pérennisation qui tienne compte du pouvoir économique des population dans la prise en charge des écoles après le retrait des ONG et des bailleurs de fonds ?

Enfin cette étude a révélé la nécessité de conduire plus en profondeur des études similaires sur la perception que les communautés elles-mêmes ont de l'action des ONG dans le développement de l'éducation au Mali.

BIBLIOGRAPHIE

1. **AVIDI Gbogbotchi et al.**, « Les écoles d'initiative locale au Togo, IPE/UNESCO Paris 2001.
2. **CCA/ONG**, « annuaire des ONG au Mali », HAMIIN Imprim Bamako 1999.
3. **CISSE et Al.**, « Les écoles communautaires au Mali » IPE/UNESCO Paris 2001.
4. **IPN**, « Rapport de suivi évaluation du Projet de Développement de l'Education de Base au Mali », Bamako, 1992.
5. « **IPN**, Rapport de suivi évaluation du Projet de Développement de l'Education de Base au Mali », Bamako, 1993.
6. **IPN**, « Rapport de suivi évaluation du Projet de Développement de l'Education de Base au Mali », Bamako, 1994.
7. **IPN**, Rapport de suivi évaluation du Projet de Développement de l'Education de Base au Mali, Bamako, 1995.
8. **IPN**, « Rapport sur l'amélioration de la qualité de l'éducation au Mali » Bamako 1995.
9. **J MARCHAND**, « les écoles communautaires au Mali, Sénégal, Togo », IPE/UNESCO Paris 2001.
10. **SANGARE et I DIARRA**, « Impact de la participation communautaire sur l'accès et la qualité de l'éducation de base au Mali », ROCARE 2000.
11. **TOUNKARA B.et FOMBA C.** « Evaluation de la qualité des écoles communautaires gérées par World Education et ONG partenaires », ROCARE Mali, Bamako 2001.
12. **TOUNKARA B.et FOMBA**, « Evaluation de la qualité des écoles communautaires gérées par Africare et ONG partenaires », ROCARE Mali, Bamako 2001.

ANNEXE

Liste des structures et personnes interviewées lors des enquêtes.

Bailleurs		ONG		Représentants de l'Etat		Société Civile
<i>Bilatéral</i>	<i>Multilatéral</i>	<i>International</i>	<i>Locales</i>	Niveau National	<i>Niveau Local</i>	
Coopération Française USAID Coopération Allemande Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI)	Unicef Banque Mondiale	Save the Children World Education Africare GTZ AFVP	PADI CRADE FAWE GADS OMAES JADES DAE (Mopti)	IPN DEB PAAA Ancien Conseiller Technique Ministère de l'Education (ME) Secrétaire Général (ME) Cellule d'Appui au Développement à la Base(CADB) Projet CAF (cellule d'appui à l'Enseignement Fondamental)	Directeur CAP Bougouni, Directeur d'école,	AFE/FENQFEM (Fédération Nationale des Associations de Parents d'élèves)
					Maire de Bougouni	



This document was produced by the Support for Analysis and Research in Africa (SARA) project, operated by the Academy for Educational Development. SARA is funded by the United States Agency for International Development (USAID) through the Bureau for Africa, Office of Sustainable Development (AFR/SD/HRD), under contract number AOT-C-00-99-00237-00.